

**Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék**

Dr. Borók György:

**A kisebbségi kérdés történelmi-politikai összefüggései -
az Európai Unió alkotmányjogi szabályozása tükrében**

- doktori disszertáció alaptézisei -

Budapest 1999. március

1. A kisebbségi kérdés jogági megközelítése és történelmi aspektusai

1.1.A **dolgozat tárgyának** sajátosságaiból adódóan három jogág, az alkotmányjog, a nemzetközi közjog és a jogfilozófia határmezsgyéjé esik. Az alkotmányos alapjogok kérdése, a nemzetközi jogalanyiség, szuverenitás és önrendelkezés, valamint az individuum és társadalom, többség és kisebbség viszonyrendszerének komplexitása szükségessé teszi interdiszciplináris összefüggések feltárását nem megelégedve arról, hogy a téma - bár törekedve kizárólag jogi relevanciák vizsgálatára - nem nélkülöz, sőt bizonyos mértékig behatárolt politikai és általában "ex lex" tényezők által. Az etnikai konfliktusok nem érthetők meg gazdasági, földrajzi és társadalmi sajátosságok nélkül.

A "kisebbségi" kérdés meghatározásakor a dolgozatnak nem célja taglalni az európai kultúrkörön kívül eső problematikát, kivételként az ENSZ néhány kapcsolódó politikáját említve (pl. az ENSZ 2625(XXV) "Friendly-Relations-Declaration" rendelkezése arra enged következtetni, hogy kisebbségek esetén az önrendelkezés az állam keretein belül - adott esetben autonómia által - valósítható meg).

További szűkítés indokolt pontosan abból a célból, hogy - a történelmi tanulságokat levonva - jogi és lehetőség szerint alkotmányjogi intézményi alapokra építve lehessen a kisebbségi jogok olyan katalógusát körvonalazni, amely viszonylag kiszámítható és modellezhető politikai keretek között alkalmazható. Az Európai Unió olyan alkotmányos megoldásokat hozott és hoz létre, amely az európai emberi jogi dimenzió átgondolását teszik szükségessé.

A demokratikus elvek tiszteletben tartása, elismerése és az emberi jogok/kisebbségi jogok kölcsönösen feltételezik egymást. Az egységesülő Európa éppen úgy nem tűr széthúzást, mint gyűlölködést: saját önmeghatározását, identitását alkotóelemeinek összhangja, egyensúlya teremtheti meg, egyéneké és csoportoké. Kisebbség és többség egy demokratikus közösségben feltételezik egymást, nem egymás ellen, hanem egymásért vannak.

1.2. A dolgozatnak fő vizsgálódási területe az **alkotmányjog**. Kisebbségi kérdés önmagában nem létezik, lévén a kisebbségi ügy állami ügy. Általánosságban megállapítható, hogy meglévő politikai akarathoz minden esetben megtalálható a megfelelő alkotmányjogi konstrukció, legyen az önkormányzati, képviseleti, vagy diszkrimináció-ellenes szabályozás.

A kisebbségi jogok "non plus ultrája", ha eltérő politikai igény önrendelkezés biztosításával elfogadást nyer. Ilyen kivételes "lojalitásról" tartott népszavazás - az 1921. október 13-i jegyzőkönyv szerint - döntött a "nyugat-magyarországi kérdés rendezéséről", vagyis Sopron és vidéke hovatartozásáról. (Hasonló, nemzetközi szerződés alapján történő rendezések - leszámítva háborús eseményeket - viszonylag ritkák.) Másik véglet: kisebbségek kifejezetten lojalitási kötelezettségére vonatkozó norma jelentős számú balkáni alkotmányban található, esetleg - Görögországban - állampolgárságtól való megfosztással történő fenyegetés terhe mellett.

Elvben a kisebbségek politikai jogainak maximális kiterjedése a szövetségi állam keretében képzelhetők el, valós autonómiához - amely országos szinten is jelentkezik - juttatva a zömében egy tömbben élő kisebbséget. Viszonylag elterjedtek az egységes állam keretén belül kisebb-nagyobb mértékű autonómiaformák, majd végül léteznek a jogegyenlőséget alapul vevő rendszerek "pozitív diszkriminációt" tartalmazó rendelkezései, amely nélkül tényleges védelemnek a szándéka is megkérdőjelezhető. Kelet-Európában jelenleg nem létezik homogén nemzetállam, ugyanakkor az alkotmányos berendezkedések, "sarkalatos" alkotmányjogi megoldások megkésett nemzetállami építkezésről tanúskodnak. Államonként eltérő fogalmat értenek "kisebbség" alatt, tehát pusztán fogalmi alapon nem mérhetők egyforma mértékkel államok alkotmányos intézményei. A "kinek a képviselte" kérdésre nem könnyű a válaszadás.

A nemzetállami eszmén felnőtt, majd demokráciává alakult európai köztársaságokban a többség-kisebbség viszonyt az "államnemzeti" gondolkodás kísérte. A viszonylag töretlen alkotmányos fejlődés Nyugat-Európa államaiban általában életképes kisebbségvédelmi intézmények létrejöttét eredményezte. Tapasztalat, hogy tartós garanciát a kisebbségek politikai részvételére elsősorban az alkotmányban is jelzett szabályozás jelenthet. A nyugat-európai megoldásokra eképpen jellemző az alkotmányos szabályozás és kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat.

1.3. A tételes **nemzetközi jog**ból nem vezethető olyan parancsolat, amely minden államot, melynek területén nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek élnek, területi önkormányzatok vagy egyéb speciális státusok létesítésére kötelezne. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják (Pl. Korzika esetében), hogy alkotmányjogi, esetleg közigazgatási megfontolásból létesített autonómia-formák életképesebbek, mint kollektív jogoknak két- vagy többoldalú szerződésekbe történő "becsempészése".

A második világháború óta a nemzetközi jogalkotás nem tudott meghatározó jelentőségű kisebbségvédelmi szerződést, vagy egyéb sarkalatos dokumentumot felmutatni, illetve a párizsi békerendszer a Népszövetségtől hagyományozódott kisebbségi kérdést nem kívánta - vagy nem tudta - napirenden tartani. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai szerint az ENSZ keretein belül sosem volt komoly szándék a (európai) kisebbségvédelem érdemi felvállalására.

Nem sikerült kódexet, eljárást és abban hatáskörrel rendelkező bírói fórumot teremteni: a kudarc ellenére kisebbségek pedig léteznek. Talán az ex-jugoszláviai polgárháború kirobbanása is megelőzhető lett volna hatékony kisebbségvédelmi mechanizmus megalkotását célul kitűző nemzetközi kodifikációs tevékenységgel. A nemzetközi jogi kodifikáció azonban nem egyenes vonalú, folytonosan előrehaladó folyamat, hanem megtorpanások, visszafordulások és újrakezdések konglomerátuma.

A személyek nemzetközi jogi alanyiségének az elismerésével nem kerülhető meg személyek csoportja jogalanyiségének a kérdése. A XX. század végének egyik nemzetközi jogi áttörése éppen az individuum önmaga és nem mint állam "kegye" által nyert aktív jogalanyiségének a forradalma. A nemzetközi jog ezáltal már tartalmaz imperatív, ius cogens elemeket etnikai csoportok védelmére. Az emberi jogok védelmének alapvetően Nyugat-Európára létrehozott rendszere kereteiben mégsem képes védelmi mechanizmust biztosítani a berlini fal leomlásával keletkezett kisebbségi lavinatömegre. Az 1969-es Bécsi Egyezmény a nemzetközi szerződésekről a jóhiszemű teljesítés alapján állt, ám végrehajtó hatáskört sem az ENSZ, sem az Európa Tanács nem tud és akar biztosítani.

Szkepszissel lehet tekinteni azokra megoldási javaslatokra, amelyek egy dokumentumba kívánják "gyömöszölni" a kisebbségi jogvédelmet. Nyilvánvalóvá vált, hogy megbukott az elképzelés, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EEJE) kívánt kiegészítő egyezményként kisebbségvédelmi klauzulákat csatolni. Az univerzális és páneurópai kodifikációs lehetőségek a tapasztalatok szerint behatároltak az államoknak a kérdéshez történő eltérő elképzelései miatt.

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját leszámítva a nemzetközi kodifikációs törekvések gyakorlati eredménye eléggé lehangoló. A jobbára jogi erő nélküli dokumentumok és politikai nyilatkozatok mögött a kérdésben "kevésbé" érdekelt államok diszkrét obstrukciója figyelhető meg. A Keretegyezmény tanulságaiból kiindulva nincs rá sok remény, hogy a közeljövőben hatékony és kompetens

kisebbségvédelmi mechanizmust lehessen az Emberi Jogok Európai Bíróságához csatolni.

A kisebbségi jogi mechanizmusok egyik legfontosabb kérdése azok végrehajthatósága. A garancia mindenekelőtt az adott államban és vállalt kötelezettségeinek jóhiszemű végrehajtásában rejlik. S ezzel a kör, ha úgy tetszik bezárul, hiszen ez a nemzetközi jog alapelve s ugyanakkor alapvető problémája is. A nemzetközi jogi kodifikáció képtelen megkerülni lex imperfecta megalkotását.

1.4. Emberi jogi dimenzióról lévén szó, a kisebbségi kérdés alapos **jogelméleti, jogszociológiai** vizsgálódást kíván meg. A klasszikus európai demokrácia fogalomrendszere mentén a többség - pusztán azért mert többség - megfelelő önkorlátozás nélkül mindig képes lenne diszkriminációt gyakorolni a kisebbséggel szemben. Ennek elkerülése természetesen nemcsak kisebbségi jogi szempontból fontos. Az egyenlőség és a többségi elv egyidejűsége nem garantálja a hatalomban való részvétel egyenlő lehetőségét. A többségi elv az emberek abszolút egyenlőségének természetjogi felfogásából keletkezett és helyesen csak ott alkalmazható, ahol a nép politikailag belső egységet alkot. Az a parlamentális rendszer, amely pusztán a többség akaratának a leképezése, önmagában tehát nem biztosítja a kisebbségek hatékony érdekérvényesítésének a lehetőségét.

A kisebbségi jogok, illetve az anyagi (és keret-) jogszabályokhoz kapcsolódó esetleges védelmi mechanizmus létrehozásának nehézsége elválaszthatatlan az állam és egyén, többség és kisebbség viszonyától. Az államok természeti, társadalmi, politikai adottságaiknak megfelelően hajlamosak rá, hogy igen eltérően értelmezzenek olyan fogalmakat, mint csoport, etnikum, nemzet, nemzetiség.

A többségi elv az emberek abszolút egyenlőségének természetjogi felfogásából keletkezett és helyesen csak ott alkalmazható, ahol a nép politikailag belső egységet alkot. Az 1789-es francia forradalom óta a polgári gondolkodásban a nemzet és az állam fogalma szorosan összekapcsolódtak, amely szerint a nemzet egységes és oszthatatlan: az őt létrehozó (állam)polgárok közös akaratán és szubjektív közösségélményén alapszik: a homogén nemzetállam azonban ideális eszménykép.

A népek önrendelkezési jogának értelmezése, illetve, hogy ki az önrendelkezési jog letéteményese, az ENSZ gyakorlatában sem egyértelmű. A kisebbségi fogalomtár folklorisztikus sokszínűség, az értelmezés

kereteinek tágan történő értelmezése sajátos tünetegyüttesét képezi a nemzetközi kisebbségi jogi jogalkotásnak.

A népnek nemzetközi jog által elfogadott meghatározása nincs. Az államalkotó nép fogalma az állam területével és hatalmi szerveivel együtt az államfogalom meghatározó, alkotmányos eleme. Jogilag a kisebbség fogalma sem definiált. Számos kísérlet ellenére a mai napig sem sikerült széles körben elismert kisebbségfogalomban megállapodni. Kötelező érvényű definíció esetében az államoknak nincs lehetőségük értelmezésre, mérlegelésre, az a jog erejénél fogva kötelező.

Fogalmilag a kollektív jogok “új” jogok, az eredeti liberális-kapitalista gondolatrendszerbe illeszthetősége nem egyértelmű. A diszkrimináció tilalma pusztán formailag értelmezve nem kompatibilis csoportos jogosítványokkal. Azonban bizonyos jogok gyakorlása csak kollektíven képzelhető el, tovább menve: a kulturális autonómia csoportok tagjai jogaik együttes gyakorlásával valósítható meg. A területi sérthetetlenség a nemzeti önrendelkezést modern értelmezésben is csak egy államon belül teszi (elvben) elfogadhatóvá: ez pedig az autonómia felvetését elkerülhetetlenné teszi.

A kisebbségi népcsoport rendre szembetalálja magát egy másik igen súlyos, dogmatikai kérdéssel: a jogalanyisággal. Klasszikus értelemben nemzetközi jogi jogalanyisággal kizárólag csak az állam, mint nemzetközi értelemben egyetlen szuverén rendelkezik, más személyek (nemzetközi szervezetek, magánszemélyek) jogalanyiséga kizárólag állami akaratból lehetséges. A klasszikus teórián töréspontok a II. világháborút követően - és különösen az Egyesült Nemzetek Szervezete megjelenésével - tűntek fel. A funkcionalitás elve, a világméretű folyamatok átrendeződése elkerülhetlenné tette az állami szuverenitás monopóliumának az áttörését - bár a maximális szuverenitás fikciójával kizárólag államok képesek rendelkezni. Nemzetközi szervezetet lehet nem elismerni, de létét tagadni nem lehet. A Hágai Nemzetközi Bíróság először a Bernadotte ügyben (1947) hozott precedens értékű döntést e tárgyban, vagy a közelmúltból említést érdemel 1996-os konzultatív véleménye az atomfegyverek telepítéséről.

A szervezetek erga omnes, államokkal szemben is fennálló jogalanyiséga mellett a magánszemélyek nemcsak passzív, hanem aktív jogalanyiségának az elismertetése igazi áttörést tükröz az nemzetközi közjogi gondolkodásban. Állam és egyén egyaránt “van”, önmagától, viszont viszonyukat meghatározza, hogy az állam elsősorban területi képződmény. Egyének csoportja szintén bizonyos területhez kötött, ezért jogalanyiságuk,

nemzetközi értelemben vett entitásként való elismerése ütközik kizárólagos államok által birtokolt, az állam egyik lényegét adó tulajdonságával, a területiséggel.

1.5. Az **összehasonlító jog**nak a nemzetközi közjoggal való viszonyának kiindulópontjai az általános alapelvek, amelyek mentén közjogi intézmények összehasonlítása lehetséges. A jog alapelvei, mint *pacta sunt servanda*, *clausula rebus sic stantibus*, *abus de droit* lényegében jogcsaládokon belül érvényesülnek: ebből a szempontból a nemzetközi joggal való viszony behatárolható. A Hágai Nemzetközi Törvényszék, illetve az Európai Unió luxemburgi székhelyű Bírósága joggyakorlata meghatározó az európai államok jogösszehasonlításában. Az Unió irányelvei szintén a jogösszehasonlítást, illetve a harmonizációt szolgálják, amelyek hatálya a csatlakozásra váró államok számára is irányadó. Az Európa jelentős részére kiterjedő harmonizációs folyamat jogpolitikai akadályai a kétpólusú világrend végével elvileg megszűntek, de gyakorlati akadályok továbbra is fennállhatnak.

A nemzetközi közjoggal való viszonyt alapvetően meghatározza az összehasonlító jog végső célja, nemzetközi "egységes" jog megalkotása. A nemzetközi jogászok a legritkább esetben dolgozhatnak "tisztá" nemzetközi joggal, mert a politikai elem jelenléte olykor átcsap dominanciába. Hatványozottan elmondható ugyanez olyan szabályozási tárgy esetében, mint az ember, illetve emberi közösségek kapcsolata. Az összehasonlító jogtudomány szemszögéből nézve, a szakirányú tanulmányok és munkák igen jelentős mennyisége ellenére e tárgykörben nem indokolható a mértéktartó optimizmus küszöbén való átlépés.

A különböző államok kisebbségi joggyakorlatát illető összehasonlító elemzés alfája és omegája a kisebbség meghatározása. Az összehasonlítható tehát részben jogelméleti síkon jelentkezik, azonban el kell kerülni, hogy "szócsépléssé", nyelvtani trükközéssé degradálja az alkotmányos igényű szabályozást. Laboratóriumi körülmények közötti boncolgatás nem végezhető embercsoportok évszázados problémáinak rendezésére, átfogó rendezés nem végezhető a külön-külön és összességükben is ható tényezők élő történelembe ágyazott ismerete nélkül.

Az összehasonlítás objektív elemei: nyelv, kultúra, hagyományok, származás közössége, anyanemzethez való viszony. Szubjektív elemek: összetartozás tudata, identitástudat megőrzésének szándéka és az arra való törekvés. Az akarati elem különféle reakciókra indítja a kisebbséget: területi, kulturális, vallási autonómia, önrendelkezés, föderáció, stb. Egy kisebbségen belül különböző törekvések létezhetnek egymás mellett, illetve

ellen: az együvé tartozás szubjektív élménye mindenesetre elsőbbséget érez objektív ismérvek keresésénél.

A kodifikációk nemzetközi jogi szempontjai szerint nehezen határozhatók meg. Ha nincs meghatározás, úgy nemcsak a jogalkotásban történő szerepvállalás, hanem a belőlük fakadó kötelezettségek alól való kibújás is könnyebbé válik. A nemzetközi jog által kirótt kötelezettségek teljesítése nem feltétlenül kíván meg definíciót. Az Egyesült Nemzetek Szervezete égisze alatt működő nagyarányú kodifikációs kísérletek törekedtek általános fogalmaknak a lehető legszélesebb körben történő "legkisebb közös nevezőjének" a megtalálására. Így történt az emberi jogok kódexbe történő foglalása és a kisebbségi jogok nemzetközi érvényű jogszabályba történő foglalásának szándéka esetében.

Az összehasonlításnak az alapvető meghatározások tisztázását követően a hasonló és összehasonlítható adottságú államok alkotmányi és törvényi rendelkezéseit kell egybevetnie. Ha erre megvan a társadalmi és politikai akarat, akkor veheti kezdetét a tulajdonképpeni összehasonlítás. Fenti érvelésből kiindulva véljük, hogy általános és összehasonlítható kategóriákat viszonylag homogén történelmi-társadalmi közegben is a nemzeti alkotmányjogok kínálnak.

A funkcionalitás szerint összehasonlíthatatlanok között nem lehetséges eredményes összehasonlítást végezni. A kisebbségi jog tárgya tekintetében az ember konstans szereplő. A jogi szabályozásnak is megvannak a maga határai, amelynek következtében a kisebbségek status quo-ját legalább annyira szabályozzák "jogon túli" tényezők, amelyeket befolyásolására elsősorban nem a jog hivatott. Ennek szemléletes illusztrálására a történelem a szocialista államok kisebbségeinek jogi helyzetét mutatta be. Az alapprobléma szinte ugyanaz volt, mint Nyugat-Európában, de az összeurópai szabályozást lehetetlenné tette az ideológiai elkülönülés, amelyen alapjaiban a Helsinki Záróokmány (1975) sem tudott lazítani.

Az összehasonlító jog módszerével a lehetséges megoldások szélesebb skáláját lehet kimunkálni; így modell-megoldást, amely egy bizonyos sávban engedélyezett mértékben kerülhet nemzeti jogrendszerbe való beépítésre. A nemzeti jogrendszerbe való belépés csak akkor lehetséges, ha az állam jogrendszerének megfelelő szintű kapcsolata van a nemzetközi joggal és recepció után intézményesen alkalmazható megoldást alkalmaz. Erre tekintettel a politikailag különösen kényes kisebbségi jogok esetében napjainkig csak nagyon óvatos kodifikációs próbálkozások történtek.

2. Összefüggések az Európai Unió viszonyrendszerében

2.1. Az **Európai Unió** nem határozta meg saját intézményes **kisebbségpolitikáját**, ugyanakkor a taggá válni kívánó államokat komoly és nem utolsó sorban - az adott állam lehetőségeinek tükrében gyakran irreálisan - költséges kisebbségvédelmi mechanizmusok megteremtésére kötelezte. Az uniós tizenötök eltérő, de adottan “euro-konform” kisebbségpolitikájának tapasztalatai és a vonatkozó nemzetközi dokumentumok állami szinten történő végrehajtásának tapasztalatai jobb híján iránymutatásként szolgálnak a csatlakozni kívánó államok, így Magyarország számára is.

A XX. század második felében a nemzetközi integrációk soha nem látott lehetőségekhez jutottak. Az Európai Gazdasági Térség létrehozta az Európai Közösségeket, amely maga köré építi az iparosodott Nyugat-Európa társadalmát; a gazdasági növekedés biztosítása érdekében, amelynek záloga a társadalom kiegyensúlyozott állapota. 1949-ben életre hívták az Európa Tanácsot (ET), mint az EU emberi jogi dimenzióját.

Az 1945-ben létrehozott ENSZ számára a kisebbségi kérdés egészen más aspektusból merült fel, hiszen joghatóságát nem egy gazdasági, társadalmi alapú integráció képezte, hanem a Föld államai. Ugyanakkor joganyaga, különös tekintettel a 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára és Emberi Jogi Bizottságának dokumentumaira, természetes hátterét képezi a nemzetközi kisebbségi jogi kodifikációnak. Az ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól mindenképpen mérföldkő az univerzális kodifikáció történetében, azonban az Európára szorítkozó összehasonlításnak legfeljebb elvi hátterét, de tárgyát nem alkotja.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés J cikke az ENSZ Alapokmánya és a Helsink-i Záródokumentum mellett a Párizsi Karta elveinek tiszteletben tartását emeli alaptörvényi szintre. A 130 U cikk az ENSZ mellett magáénak vallja hasonló célú nemzetközi szervezetek elveit. Az Európai Unió jellegénél, célkitűzéseinél fogva mindenekelőtt a gazdasági integrálódás szervezete, ennél fogva a kisebbségi jogok és normák gyakorlati érvényesítésének szabályai csak elvi szinten alakultak ki, illetve (intézményes) tisztelete előfeltételét képezik magasabb szintű együttműködésnek.

Az Európai Unió "elismerési doktrínája"-ként számon tartott, a külügyminiszterek által 1991. december 16-án elfogadott állásfoglalás az "etnikai és nemzeti csoportok, illetőleg kisebbségek" jogainak elismerését írja elő és teljesítését az erre a célra felállított ad-hoc bizottság (Badinter-bizottság) hivatott ellenőrizni. Az ún. "Koppenhágai kritériumok" (1994.) megerősítették a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának követelményét a társulni és csatlakozni vágyó államok irányába. Nem utolsó sorban fentieknek köszönhető a merőben eltérő - halkan megjegyzendő nem "európai" - Törökország agresszív integrációs politikájának következetes visszautasítása.

Többek között a "török-kérdés" a téma vonalvezetése alakulásának szempontjából a következő meghatározásokra enged következtetni:

- a kisebbségi kérdés nemcsak a kisebbségi kérdésről szól, vagyis a társadalomnak olyan szegmenséről van szó valójában, amely gyújtópontja bizonyos diszfunkciónak;
- a kisebbségi kérdés nyugat-európai kezelése a nemzetállami "ösztönös" reakciók és viszontreakciók irányából lényegesen elmozdult a kisebbségi kérdés komplexebb, szociális és kulturális megoldási lehetőségeinek irányába;
- az Európai Unió "kvázi-szuverenitása" új alapokra helyezte a szuverenitás, önrendelkezés és területiség fogalmakat, ezzel együtt a belőlük adódó lehetőségeket és gátakat.

Fenti hipotézisekre tekintettel a dolgozat céljának tekinti egyrészt a Európai Unió kisebbségpolitikai relevanciával bíró szuverenitás-összetevőinek alkotmányjogi elemzését, másfelől összehasonlító jelleggel elemzi kisebbségvédelmi intézmények hatályosulását, összhangban az Unió politikáival.

2.2. Az Európai Unió gyakorlati kisebbségpolitikája színesebb képet mutat, mint a tőle keletebbre fekvő államoké. A jelenlegi európai relevanciájú kisebbségvédelmi joganyagot (leszámítva az ENSZ-et) a következő elemekre lehet osztani:

- Maastrichti Szerződés utaló cikkelyei;
- az Európa Tanács által előkészített egyezmények;
- az EBESZ dokumentumai;

- az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének önálló életre kelt 1201-es Ajánlása;
- alapszerződések;
- AGENDA 2000 országvélemények, Közösségi Vívmányok Nemzeti Programjai, stb.

A joganyag laza egységet alkot. Megállapítható, hogy az EU közös kül- és biztonságpolitikájához kapcsolódó anyagokról van szó, tehát normatív irányuk lényegében "kifelé" irányul. Mindez annak az állításnak a valóságát erősíti, hogy EU kisebbségpolitikáról nem beszélhetünk; a tagállamok alapvetően szuverenitásukon "belülinek" érzik a kisebbségvédelmet, saját, eltérő fogalmaik szerint. A dokumentumok ugyanakkor egymással összefüggésben láttak napvilágot: szóhasználatuk, gondolatiségük hasonló keretek között mozog. Ha a jogösszehasonlítás oldaláról nézzük, akkor lényegében a funkcionalitás elvének megfelelnek.

A dán parlamentben 1997. januárban lefolytatott Európa Tanács Kisebbségi Keretegyezményének ratifikációs vitája rámutatott néhány érdekességre: a kisebbségi jogi kodifikáció egyik utolsó állomása jól szemlélteti a jelenlegi politikai mozgásteret, amelyben a nemzetközi kodifikáció reményében munkálkodó összehasonlító jogászok egy nemzetközileg irányadó dokumentum elfogadása érdekében dolgozhatnak. A dán szociáldemokraták szerint a dokumentum erőtlen megfogalmazású, hiányzik belőle a kisebbség meghatározására irányuló kísérlet, illetve a szankciók lehetősége, az egyezmény továbbá nem foglalkozik a cigánysággal - mondhatni felesleges.

2.3. Az EU tagállami mechanizmusokban több a korábban bevált igazgatási elem, mint a politikai. Az Európa Unió államainak és a térség többi fejlett országainak többsége ellenben nem rendelkezik állami szinten, az "európai" elveknek megfelelő kisebbségi stratégiával, ugyanakkor a személyében sértett kisebbségi állampolgár számára helyi szinttől az EU Bíróságig és az Európai Ombudsmanig jogintézmények sora biztosítja a védelmet. Az alkotmányjogilag kikövezett kisebbségvédelem "klasszikus" megoldásokban nyert folyamatosan teret, de különösen önkormányzati és választójogi rendelkezések által.

Belgium 1831-es létrehozása óta alkotmányjogi kísérletek állandó színhelye. Jogosítványait nézve a négy föderális egység parlamentjei szuverének, nemzetközi szerződéseket köthetnek, így az ötezres lélekszámú német kisebbség törvényhozó testülete is. Az általában egynyelvű határos vidékeken kétnyelvű - területeken belül önkormányzati szinten

kisebbségvédelmi biztosítékok érvényesülnek. Az oktatást, kultúrát, közigazgatást és törvénykezést lefedő személyes autonómia az érintett polgárok tevékeny közreműködésére épít. A központi kormánynak csak a külpolitika, az államháztartás, a hadsereg és az igazságszolgáltatás maradt a kezében. Brüsszel területén van egy parlament, egy regionális tanács, flamand és vallon kamarák, azok együttes bizottsága, amelyek valamennyien törvényhozó jogosítvánnyal is rendelkeznek. A rendszer bonyolult, de működik, kétségkívül nem olcsón.

Az 1997-es brit parlamenti választások kimenetele utat nyitott a skót és wales-i regionális, kisebbségi érdekek alkotmányos megjelenítésére, míg Észak-Írország kérdésében egyelőre csak elvi szintű engedmények történtek. Spanyolország alkotmányos monarchiává történt alakulása az 1978-as alkotmányreformot követően biztosította a nyelvileg, kulturálisan és nem utolsó sorban gazdaságilag egymástól eltérő régiók együttes, de mégis autonóm fejlődésének a lehetőségét. A spanyol alkotmány pontosabban nem hoz létre autonómiát, "csak" azokat az autonóm intézmények megalapítását teszi lehetővé. A régiók alkotmányban foglalt absztrakt jogai biztosítják az önrendelkezés államon belül történő megvalósulásának a lehetőségét.

Olaszország regionális berendezkedése tág lehetőséget biztosít Trentino-Alto-Adige (Dél-Tirol) többségi német lakosságának a helyi és országos ügyekben történő beleszólásra - az 1946-os Gruber-De Gasperi szerződés (Dél-Tirol területi autonómiájáról) alapján. A terület lakossága számára biztosítatik az autonóm regionális törvényhozó és végrehajtó hatalom (2.cikk.) Alapvetően nem decentralizált államok nemzetiségi-földrajzi sajátosságai is létrehozhatnak intézményes kisebbségi képviseleti formákat. Dániában a Faröer-szigetek és Grönland eltérő etnikai jegyeket hordozó lakossága két-két képviselővel rendelkezik a 179 tagú törvényhozásban. A területi autonómia jegyeit hordozó nemzetközi szerződés alapján létrehozott Aland-szigeteki (Finnország) autonómia önálló választóköri körzetbe tömöríti a szigetcsoporthoz 24 ezer, 95%-ban svéd nyelvű lakosságát, ugyanakkor saját tartományi parlamenttel is rendelkezik. A Népszövetség máig egyetlen érvényben lévő kisebbségvédelmi szerződése 1921. óta példaértékű, de elszigetelt jó példája kollektív jogok érvényesítésének. A Norvégia és Svédország északi részén is megtalálható nomád életmódot folytató lappok - Finnországban körülbelül 5700-an élnek - a legutóbbi alkotmánymódosítás következtében saját parlamentet állíthatnak fel.

Kétségkívül egyszerűbb olyan kisebbségeknek politikai jogokat biztosítani, amelyek behatárolt területen, esetleg tömbben élnek. Franciaország 1982-

ben kezdte meg közigazgatási decentralizációs folyamatát, amelynek első lépéseként - az alkotmány 72. §-ának tágító értelmezéseként - a területiség új felfogásában távlati elvi lehetősége nyitott a községek, megyék és tengerentúli területek mellett más egységek létrehozásának. Korzika immár saját, 51 tagú, közvetlenül választott Népgyűléssel rendelkezhetett. Németországban a Szövetségi Gyűlésbe a képviselők felét választókerzetben, felét pártlistán választják, de az 5%-os bejutási küszöb nem vonatkozik a nemzeti kisebbségek pártjaira. A volt Német Demokratikus Köztársaságtól "örökölt", Szászországban és Brandenburgban élő szorbokat az egyesülési törvény alapján további "privilegiumok" illetik meg (a frizek számára oktatási autonómia létezik).

2.3. Fenntartva hipotézist, hogy az Európai Unióban az integráció mélységével új aspektusú szuverenitás-fogalom született, az **EU közös alkotmányjogának** talpkövei nem kerülhetik el a vizsgálat alá vonást. Különösen olyan korántsem szimbolikus jellegű kérdések, mint az állampolgárság, európai identitástudat és választójog - az intézményi reform tükrében -, valamint konkrét politikák, így a regionális vagy szociális politika magukban hordoznak kisebbségi jogi relevanciájú elemeket. A dolgozat célja megvizsgálni, hogy:

- az Európai Unió feltételrendszere mennyire teszi hosszabb távon lehetővé - külső hatásoktól függetlenül - a kielégítő kisebbségi érdekérvényesítést;
- milyen intézmények szükségesek, illetve a meglévőket milyen irányba célszerű továbbfejleszteni az európai identitással és nemzettudattal egyaránt összeegyeztethető kisebbségpolitika megvalósítása érdekében;
- terhes nemzetállami örökséget hordozó közép-európai államok csatlakozása vet-e fel új igényeket, illetve melyek lehetnek azok;
- az EU milyen "nemzetstratégiával" rendelkezik, illetve milyen válaszokat tud adni a "kívülről" érkező kihívásokra (pl. migráció, Balkán).

Hangsúlyos eleme a dolgozatnak az európai identitás kérdése. Úgy mint annak gyökerei, összetevői és megjelenései jogszabályokban, nyilatkozatokban. A kisebbségi kérdés nem vonatkoztatható el a jogi és politikai környezettől, egységes és "különutas" törekvésektől. A ún. "konvergencia és divergencia" eltolódásai, a szubszidiaritás és jogvédelmi intézmények elemzésével következtetéseket kívánunk levonni a

kisebbségi és emberi jogi dimenzióit érő hatásokra adott lehetséges válaszokra.

3. A dolgozat forrásmunkái

A tudományos doktori képzés során szándék szerint elsajátított összehasonlító szemléletmód módszertanilag meghatározta a kutatást, amely kiegészült kortárs szerzők által képviselt elméletekkel (Peter de Cruz). A kisebbségi kérdés dogmatikai alapjait mindenekelőtt Jászi Oszkár, Buza László, Mikó Imre és Flachbart Ernő munkáinak szemléletmódja határozta meg. Kortárs magyar szerzők közül Georg Brunner, Kovács Péter, Bíró Gáspár, Diószegi István, Herczegh Ferenc és Takács Imre írásai szolgáltak forrásul és iránymutatásul.

A súlypontos nemzetközi közjogi kérdések, különös tekintettel önrendelkezés és szuverenitás kérdésekben támaszkodtam Alain Pellet műveire, amelyek véleményünk szerint logikájukban modern irányzatot képviselnek. Az 1997 szeptemberében elvégzett valenciai nemzetközi kurzus - a nemzetközi közjog újabb kihívásai tárgyában – értékes adalékot biztosított globális szemléletmódhoz, amelynek alapján a téma megtisztításra került véleményünk szerint szűken jogilag nem releváns elemektől.

Az európai integrációs kérdésekkel foglalkozó fejezeteket az 1998-ban a hollandiai Groningenben eltöltött hónapok kutatómunkája alapozta meg. Az ottani forráskutatások és szemináriumok tapasztalatai képezik a dolgozat második részének gerincét. Az EU gyakorlata és releváns "eszmétörténeti" áttekintései részben az államok integrációs elméleteinek tanulmányozása, részben pedig a szintén Groningenben folytatott összehasonlító jogszociológiai tanulmányok során körvonalazódtak (a hozott jegyzetek és irodalom feldolgozása folyamatban van).

EU jogelméleti kérdésekben támaszkodom továbbá az elsődleges és másodlagos uniós joganyagra, azok kialakulását előidéző és követő dokumentumokra és természetesen politikai változásokra, jelzésekre. Teunissen professzor integráció-elméleti munkái, valamint a groningeni konzulensemme, Berend C. Vissel folytatott beszélgetések és iránymutatásai az uniós politikák összefüggéseire segítettek rávilágítani.

